

Д. Н. Бандуров, Д. А. Мотузко

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Анализируются такие проблемы правового регулирования гражданско-правового оборота земельных участков, отнесенных к землям общего пользования, как правомерность передачи указанных земельных участков в аренду, способы закрепления их правового режима и информирования о его установлении землевладельцев и землепользователей, иных хозяйствующих субъектов.

This article analyses such problems of the legal regulation of civil transactions with common use land plots as the legality of land lease, methods of maintaining the legal status of the land, and informing land owners, land users and other economic entities about the establishment of the legal status.

Ключевые слова: земли общего пользования, аренда земельных участков, правовой режим земель общего пользования.

Key words: common use land, land lease, legal status of common use lands.

Земля представляет собой уникальный объект, выступающий одновременно в качестве невозобновляемого природного ресурса, не имеющего субститутов средства производства в сельском хозяйстве, территориального базиса любой экономической деятельности, с одной стороны, и объекта недвижимого имущества — с другой. Сочетание этих уникальных свойств предопределяет ряд особенностей правового регулирования использования земли, владения, пользования и распоряжения земельными участками, совершения сделок с ними. При этом в общем массиве правовых норм, отражающих специфику земли как объекта общественных отношений, можно выделить как публично-правовую, так и частноправовую составляющие. Природоохранный вектор в правовом регулировании земельных отношений, направленный в первую очередь на обеспечение рационального использования земельных ресурсов, выражен в таких принципах земельного права, как учет значения земли в качестве основы жизни и деятельности человека, приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, приоритеты охраны жизни и здоровья человека, сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий и др. [1].

Указанные принципы, нашедшие нормативное закрепление, получили свое развитие в нормах не только земельного, водного, лесного законодательства и законодательства об охране окружающей природной среды, но и в административном праве. Следует, однако, отметить, что в не меньшей степени специфика общественных отношений по владению и пользованию землей нашла свое отражение в частноправовом регулировании, и прежде всего — в регулировании оборота земли. Необходимость обеспечения баланса публичных и частных интересов, являющаяся одной из задач правового регулирования любой области экономической деятельности, применительно к обороту земли стоит особенно остро. Соотношение экономической эффективности использования земельных участков конкретными хозяйствующими субъектами и сохранения земли как уникального природного ресурса достигается созданием особых гражданско-правовых конструкций, не свойственных для оборота каких-либо иных объектов гражданских прав.

Законодательной и доктринальной платформой для создания системы правового регулирования оборота земельных участков выступает разрешительный по сути характер этого регулирования. Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, земля может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой ее оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах [2]. При этом владение, пользование и распоряжение землей в той мере, в какой ее оборот допускается законом, осуществляются собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц [2].

Большая часть особенностей правового регулирования оборота земли носит универсальный характер, охватывая оборот земельных участков всех категорий. К таким особенностям следует в первую очередь отнести презумпцию государственной собственности на землю, согласно которой земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц

либо муниципальных образований, являются государственной собственностью [2]; возложение на собственника земельного участка позитивной обязанности использовать его в соответствии с целевым назначением, принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием [1], а также специфический перечень ограниченных вещных прав, объектами которых могут быть только земельные участки, и содержание этих прав [2]. Так, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного (бессрочного) пользования предусмотрено действующим законодательством только в отношении земельных участков. К концептуальным особенностям правового регулирования оборота земли следует также отнести установление законодателем специфического содержания понятий «земельный участок, ограниченный в обороте» и «земельный участок, изъятый из оборота», не соотносящегося с концепцией ограниченных в обороте объектов гражданских прав и изъятых из оборота объектов, и ряд других [1].

Некоторые особенности правового регулирования оборота земель применимы лишь к земельным участкам определенной категории, так как отражают только их специфику. К ним, в частности, относится установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина или одного юридического лица; преимущественное право субъекта Российской Федерации на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже и некоторые другие [3]. Следует отметить, что все вышеприведенные правовые конструкции, вне зависимости от их универсальности и круга объектов, к которым они применяются, в той или иной степени уникальны для отечественной правовой системы, так как, отражая баланс публичных и частных интересов, вступают в определенное противоречие со многими доктринами гражданского права с его свободой договора и равенством сторон правоотношений. И если с теоретической точки зрения эти институты изначально были объектом интенсивного научного анализа, в силу чего их противоречие цивилистическим доктринам разрешено путем системы соотношения норм гражданского и земельного законодательства, то их практическое применение сталкивается с существенными проблемами. Так, ограниченный круг субъектов, которым может предоставляться право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, вызвал проблему перехода указанного права к приобретателю объекта недвижимого имущества, расположенного на таком земельном участке [4]. Презумпция государственной собственности на землю сделала актуальным вопрос о возможности применения к земельным участкам института приобретательной давности [5].

Институтом, в наибольшей степени отражающим баланс частного и публичного интересов в землепользовании, специфику земли как территориального базиса любой деятельности, является правовой режим земельных участков общего пользования. Этот институт состоит из норм гражданского и земельного законодательства, а также законодательства о градостроительной деятельности. Комплексный характер указанного института — один из факторов, вызывающих определенные сложности его практической реализации.

Пункт 12 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации вводит понятие территории общего пользования, то есть территории, которой беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц, относя к таковым площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары и т.д. [6]. Границы существующих и планируемых (изменяемых, вновь образуемых) территорий общего пользования обозначаются в документах градостроительного зонирования и планировки территорий (правилах землепользования и застройки, проектах планировки и межевания территории) так называемыми красными линиями [6]. Таким образом, идентификация земельного участка в качестве участка общего пользования — предмет правового регулирования градостроительного законодательства.

При этом правовое положение земельных участков общего пользования определено ст. 262 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, отнесенных в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка. Если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику [2].

Однако особенности оборота земельных участков общего пользования установлены не гражданским, а земельным законодательством. Так, согласно п. 8 ст. 27, п. 12 ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации, земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации [1]. В связи с этим актуален вопрос об отнесении земельных участков общего пользования к земельным участкам, изъятым из оборота. Согласно ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации, земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. С учетом безусловного запрета приватизации участков общего пользования содержание ограничения их оборотоспособности представляется даже более существенным, нежели участков, ограниченных в обороте, возможность предоставления которых в частную собственность может быть предусмотрено федеральным законом. Тем не менее в состав земель, ограниченных в обороте, они законодателем не включены, что, по мнению авторов, представляется не вполне обоснованным.

Как показано выше, правовое положение земельного участка общего пользования имеет вполне конкретное гражданско-правовое содержание. При этом следует отметить, что указанные выше документы градостроительного зонирования и планировки территорий, устанавливающие границы земельных участков общего пользования, не относятся ни к правоустанавливающим, ни к правоудостоверяющим документам на земельные участки. Порядок принятия указанных документов установлен нормами градостроительного законодательства. По своей сути эти документы не относятся также к актам органов государственной власти и местного самоуправления, влекущим возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

Следует также отметить, что действующее законодательство о государственном кадастре недвижимости не включает в состав сведений об объекте недвижимости указание на то, что земельный участок относится к участкам общего пользования. Между тем информация об указанных выше особенностях правового положения земельного участка представляет несомненную практическую ценность для субъектов гражданского оборота, и ее отсутствие может привести к нарушениям их прав и законных интересов. До определенной степени указанная проблема нивелируется тем, что в государственном кадастре объектов недвижимости должны содержаться сведения о разрешенном использовании земельного участка, а с технической точки зрения статус участка общего пользования может рассматриваться органами государственной власти и местного самоуправления именно в качестве разрешенного к использованию земельного участка. Однако, как свидетельствует судебная практика, это не всегда так, примером чего может служить следующее судебное решение.

Арбитражный суд отказал в иске о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления по подготовке и направлению проекта договора купли-продажи земельного участка с разрешенным использованием — автостоянка, а также обязанности ответчика устранить допущенное нарушение прав, оценив имеющиеся в деле доказательства, в том числе карты зонирования территории городского округа, схемы магистралей транспорта, и заключив, что испрашиваемый земельный участок относится к землям общего пользования и расположен в границах красных линий; следовательно, правовых оснований для подготовки и направления заявителю договора купли-продажи испрашиваемого земельного участка не имелось [7]. В данном случае отнесение земельного участка к территориям общего пользования не было отражено в документах государственного кадастра недвижимости в качестве указания на разрешенное использование участка. Представляется, что адекватное информационное обеспечение субъектов гражданского оборота требует обязательного отражения подобных сведений в документах государственного кадастра объектов недвижимости, что может быть достигнуто только путем расширения на законодательном уровне перечня сведений об объекте недвижимости — земельном участке, которые должны содержаться в государственном кадастре недвижимости.

К числу актуальных проблем правового регулирования оборота земельных участков общего пользования относится вопрос о возможности предоставления указанных земельных участков в аренду. Данный вопрос не нашел нормативного закрепления на законодательном уровне, в связи с чем его регулирование осуществляется путем принятия актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, что вряд ли может быть признано допустимым. Так, решением окружного Совета депутатов г. Калининграда от 29 июня 2009 г. №146 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа "Город Калининград"» предусмотрено предоставление в аренду на срок не более пяти лет зе-

мельных участков в границах территорий общего пользования, не подлежащих приватизации, для возведения строений капитального или некапитального характера [8]. Между тем круг вопросов, правовое регулирование которых может осуществляться путем принятия правил землепользования и застройки, определен Градостроительным кодексом Российской Федерации, и установление правового статуса земельных участков общего пользования к таким вопросам не отнесено. Более того, имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством. Так как соответствующие нормы в земельном законодательстве отсутствуют, решение указанного вопроса становится предметом правового регулирования именно гражданского законодательства, которое, в силу ст. 71 Конституции РФ, отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Таким образом, ни органы государственной власти субъектов Российской Федерации, ни органы местного самоуправления не обладают полномочиями по установлению оборотоспособности земельных участков общего пользования, в том числе по определению возможности и условий предоставления их в аренду. По мнению авторов, указанный вопрос должен быть разрешен законодателем на федеральном уровне. При этом сама возможность предоставления земельных участков общего пользования в аренду встречает ряд серьезных возражений.

В соответствии со ст. 304 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, даже если эти нарушения и не были связаны с лишением владения [2]. В силу ст. 305 ГК РФ данное право принадлежит также лицу, хотя и не являющемуся собственником, но владеющему имуществом на праве пожизненного наследуемого владения, хозяйственного ведения, оперативного управления либо по иному основанию, предусмотренному законом или договором.

Одно из таких оснований – договор аренды. Право арендатора требовать устранения всех нарушений его права аренды, даже если эти нарушения и не были связаны с лишением владения, является общепризнанным в практике судов различных инстанций [9–11].

Таким образом, предоставление в аренду земельного участка общего пользования влечет предоставление его арендатору права требовать устранения всяких нарушений его права, в том числе и когда эти нарушения не связаны с лишением владения, то есть права ограничивать доступ на земельный участок третьих лиц, что противоречит указанному выше правовому режиму земельного участка общего пользования, доступ на который открыт неограниченному кругу лиц, а правом ограничивать этот доступ обладает только собственник участка.

Представляется, что разрешение практических проблем правового регулирования оборота земельных участков общего пользования возможно только путем уточнения правового режима таких земельных участков в нормах гражданского законодательства, а именно установления запрета на передачу указанных земельных участков в аренду, а также путем внесения в законодательство о Государственном кадастре объектов недвижимости изменений, направленных на информирование участников хозяйственного оборота о статусе земельного участка как участка общего пользования.

Список литературы

1. *Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. №136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2001. №44. Ст. 4147.*
2. *Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 от 30.11.1994 г. №51-ФЗ, ст. 304, 305 // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301.*
3. *Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон от 24.07.2002 г. №101 – ФЗ // СЗ РФ. 2002. №30. Ст. 3018.*
4. *Ерш А.В. О судьбе права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком при переходе права собственности на объект недвижимости // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2010. №4.*
5. *Эйриян Г.Н. Применение приобретательной давности к земельным участкам // Адвокат. 2003. №7.*
6. *Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. №1. Ч. 1. Ст. 16.*
7. *Постановление ФАС Центрального округа от 21.01.2010 по делу №А14–2851/2009/68/22. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».*
8. *Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа «Город Калининград: решение окружного Совета депутатов города Калининграда от 29 июня 2009 г. №146 // Гражданин (специальный выпуск). 2009. №32.*

9. *Обзор* практики разрешения споров, связанных с арендой: информационное письмо Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 11 января 2002 г. №66 // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2002. №3.

10. *Постановление* ФАС Центрального округа от 20.10.2005 №А54–802/2005-С15. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

11. *Постановление* ФАС Дальневосточного округа от 30.08.2005 №Ф03-А51/05–1/2347. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Об авторах

Д. Н. Бандуров – канд. юр. наук, РГУ им. И. Канта; e-mail: en39@yandex.ru

Д. А. Мотузко – ст. преп., РГУ им. И. Канта; e-mail: en39@yandex.ru

Authors

Dr. D. N. Bandurov, IKSUR, e-mail: en39@yandex.ru

D. A. Motuzko, Assistant Professor, IKSUR, e-mail: en39@yandex.ru