

К.ю.н., доцент Лисина Н.Л., к.ю.н., доцент Опилат Н.И.

Кемеровский государственный университет, Россия

Земельный участок как объект ограниченных вещных прав в свете реформирования гражданского законодательства

Земельный участок является специфичным объектом права собственности и иных вещных прав, поскольку фактически является частью земли как объекта природной среды, используемой людьми в своей деятельности на всем протяжении существования человечества. Поэтому регулирование отношений по использованию и охране земли в настоящее время осуществляется и земельным, и гражданским законодательством, с учетом специфики земельных отношений строится система вещных прав на земельные участки, основания их возникновения и прекращения.

Действующее законодательство к иным, кроме собственности, вещным правам на земельные участки относит право пожизненного наследуемого владения, право постоянного (бессрочного) пользования, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут). Каждое из перечисленных вещных прав имеет давнюю историю становления, развития и изменения в российском земельном и гражданском законодательстве. При разработке проекта Земельного кодекса РФ была поставлена задача сократить иные, кроме собственности, права на земельные участки, сложившиеся в нашей стране в период отсутствия частной собственности на землю. И в результате основными правами на землю явились право собственности и аренда. С 30 октября 2001 г. - даты вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации [1], земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения не предоставляются, ранее возникшее право гражданами может быть переоформлено в собственность. Земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования также не предоставляются, за исключением отдельных субъектов земельных правоотношений (ст. 20 ЗК РФ). При этом в отношении граждан установлено право переоформить ранее возникшее право, а в отношении юридических лиц, не перечисленных в п. 1 ст. 20 ЗК РФ, обязанность переоформить ранее возникшее право либо в собственность, либо в аренду.

Однако, реформирование гражданского законодательства, начатое Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» [2], направлено на кардинальное изменение системы вещных прав на земельные участки. 27 апреля 2012 г. в первом чтении принят проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в

отдельные законодательные акты Российской Федерации»[3]. Помимо права собственности, разработчики законопроекта к вещным правам относят ряд ограниченных вещных прав, т.е. прав, устанавливаемых на вещь, находящуюся в собственности другого лица. Законопроект к ограниченным вещным правам на земельные участки относит: право постоянного землеуладения; право застройки; сервитут; право личного пользование; ипотеку; право приобретения чужой недвижимой вещи; право вещной выдачи; право ограниченного владения земельным участком. При этом право постоянного землеуладения, право застройки и право ограниченного владения земельным участком имеют в качестве объекта только земельные участки.

Правом постоянного землеуладения (эмфитевзис) является право владения и пользования чужим земельным участком, которое устанавливается бессрочно или на определенный срок исключительно для определенных целей. Законопроект не дает исчерпывающего перечня таких целей, но связывает их с использованием природных свойств и качеств земельного участка (сельскохозяйственное производство, лесное хозяйство, организация рыболовства, рыбоводства, охоты, создание особо охраняемых территорий и др.). Право постоянного землеуладения по общему правилу является бессрочным. В случаях, если такой срок установлен, то он не может превышать пятидесяти лет.

Право постоянного землеуладения подлежит государственной регистрации, является платным. Плата за право постоянного землеуладения, равно как и условия о земельном участке и о целях его использования, являются существенными условиями договора об установлении права постоянного землеуладения.

В качестве единственного основания возникновения права постоянного землеуладения предлагается рассматривать договор. Следует признать странным такое намерение законодателя, т.к. в настоящее время отдельные категории земель (земли особо охраняемых территорий и объектов, земли водного фонда, земли лесного фонда) находятся в государственной собственности, и логично предположить, что основанием возникновения права постоянного землеуладения будет решение (акт) уполномоченных государственных органов.

По общему правилу право постоянного землеуладения устанавливает только собственник, при этом за последним сохраняется право распоряжения таким земельным участком. Несмотря на это, ст. 299.5 ГК в проектной редакции предусматривает для лица, имеющего право постоянного землеуладения, широкие возможности по распоряжению правом постоянного землеуладения, в частности, отчуждение права, передача в залог, передача в аренду и т.д. Тогда возникает вопрос, в каких случаях у собственника земельного участка или у лица, имеющего право постоянного землеуладения это право (точнее правомочие) распоряжения сохраняется или не возникает.

Не понятен механизм прекращения права постоянного землеуладения. Статья 299.6 ГК в редакции законопроекта предусматривает возможность как принудительного, так и добровольного прекращения указанного права. Кроме того, статья оперирует такими оценочными категориями как «изменение природных свойств и качеств», «невозможность использования» земельного участка, «значительной части»

земельного участка и т.п., наличие которых изначально сделает нормы крайне неэффективными.

Также возникает вопрос о существенных условиях использования на праве постоянного землевладения ранее (до вступления в силу ЗК РФ) предоставленных гражданам и юридическим лицам земельных участков.

Право застройки (суперфиций), в отличие от права постоянного землевладения, предполагает изменение правообладателем свойств и качеств земельного участка, прежде всего возведение на нем различных зданий и сооружений. Право застройки хорошо известно как российскому законодательству, так и иным правовым системам. В той или иной форме и под различными названиями право на застройку чужого земельного участка существовало и до сих пор существует в различных европейских государствах. Право застройки – это ограниченное вещное право, которое предоставляет юридическую возможность застроить чужой земельный участок, воздвигать и сохранять здания и сооружения как на поверхности этого земельного участка, так и под его поверхностью. Существенным отличием права застройки от смежных правоотношений является то, что застройщику принадлежит не только право на застройку чужого земельного участка, но и право удерживать на нем возведенные здания, сооружения на весь период действия права застройки. Следует отметить особую социальную значимость этого института, поскольку он предоставляет возможность легального строительства на чужом земельном участке, в том числе находящемся в государственной или муниципальной собственности, а в дальнейшем длительного владения и пользования построенными зданиями и сооружениями. Основной целью введения института застройки чужого земельного участка является реализация модели единого объекта недвижимости. Предполагается также, что в случае его последовательной реализации в российском законодательстве будет изменен подход, при котором арендатор земельного участка приобретает право собственности на возведенные на таком участке здания и сооружения.

Законопроектом в гл. 20.1 установлены законодательные основы регулирования института застройки. Согласно п.1 ст. 300 проектной редакции ГК РФ правом застройки является право владения и пользования чужим земельным участком в целях возведения на нем здания или сооружения и его последующей эксплуатации. Право застройки устанавливается на основании договора и подлежит государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество. Право застройки может быть бессрочным или установлено на определенный срок, плата устанавливается соглашением сторон, если иное не предусмотрено законом или договором. Лицо, имеющее право застройки, вправе отчуждать это право, передавать его в залог или распоряжаться им иным образом, если иное не установлено законом.

Здания и сооружения, возведенные на основании права застройки, принадлежат лицу, имеющему право застройки, на праве собственности в течение срока действия

права застройки. Таким образом, право застройки в том виде, в котором оно предложено проектом, ограничивает право собственности на земельный участок в том смысле, что права на земельный участок не распространяются на возведенные застройщиком объекты недвижимости. Вместе с тем при прекращении права застройки, здания и сооружения, возведенные застройщиком и принадлежавшие ему на праве собственности, поступают в собственность собственника земельного участка, если иное не предусмотрено законом или договором об установлении права застройки. Вопрос о том, каким образом право собственности на возведенные застройщиком объекты недвижимости переходит к собственнику земельного участка остался за рамками законопроекта. Таким образом, можно сделать следующие выводы: во-первых, законодатель изначально устанавливает различные правовые режимы в отношении земельных участков и зданий, сооружений, которые были возведены в процессе реализации права застройки; во-вторых, в проекте фигурирует новая конструкция (разновидность) права собственности на здания, сооружения, которое существует только в течение срока действия права застройки; в-третьих, отсутствует механизм передачи права собственности на здания, сооружения в собственность собственника земельного участка по окончании срока действия права застройки.

Очевидно, что институт права застройки в том виде, в котором он представлен в проекте изменений ГК РФ требует доработки, а также не сможет в полной мере обеспечить реализацию модели единого объекта недвижимости.

К ограниченным вещным правам законопроект также относит *право ограниченного владения земельным участком*. Его содержание заключается в том, что собственник здания или сооружения, не имеющий иного вещного права или договора с собственником земельного участка, вправе владеть и пользоваться земельным участком в объеме, необходимом для обеспечения его доступа к указанному зданию или сооружению. С юридико-технической точки зрения представляется не совсем удачной формулировка «...владеть и пользоваться земельным участком в объеме, необходимом для обеспечения его доступа к указанному зданию или сооружению». Во-первых, не понятно о каком «объеме» идет речь, поскольку термин «объем», не применим к земельному участку, не является его характеристикой. Вероятнее всего, разработчики проекта имели ввиду некий объем правомочий собственника здания или сооружения по владению и пользованию земельным участком, принадлежащем другому лицу. Во-вторых, законопроект умалчивает о том, каким образом и в каком порядке будет определяться тот самый необходимый объем. С учетом того, что законопроект исключает возможность регулирования отношений по использованию земельных участков нормами иных отраслей законодательства (например, земельным), указанное обстоятельство следует рассматривать как существенный недостаток ст. 297.1 ГК в редакции законопроекта. Полагаем, что регулирование этого вопроса должно

осуществляться нормами земельного законодательства. Примером могут служить нормы ст. 33 и 35 ЗК РФ, которые определяют правовые основы определения размеров земельных участков, в том числе необходимых для использования (эксплуатации) зданий и сооружений.

Собственник земельного участка вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от собственника здания или сооружения соразмерную плату за владение и пользование земельным участком. При этом критерии соразмерности и принципы определения платы за владение и пользование земельным участком в законопроекте не установлены.

Повреждение (гибель) здания или сооружения, находящегося на чужом земельном участке, не влечет прекращения прав собственника здания или сооружения на земельный участок. Собственник поврежденного (погибшего) здания или сооружения имеет право на его восстановление без согласия собственника земельного участка. Права собственника поврежденного (погибшего) здания или сооружения на земельный участок прекращаются, если указанное лицо не приступило к восстановлению здания или сооружения в течение пяти лет с момента его повреждения (гибели). Собственник здания или сооружения вправе потребовать от собственника земельного участка по своему выбору предоставления ему права застройки, права постоянного землевладения или права аренды земельного участка. В случае, если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности, - выкупа земельного участка, необходимого для обеспечения доступа к зданию или сооружению.

Особенность права ограниченного владения земельным участком также в том, что оно не подлежит государственной регистрации и сохраняет силу до приобретения собственником здания или сооружения соответствующего права на земельный участок (п.7 ст. 297.1 ГК в проектной редакции).

Принадлежащие гражданам и юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, а также принадлежащие гражданам на праве пожизненного наследуемого владения земельные участки, предоставленные для строительства, а также для иных целей, достижение которых связано со строительством на соответствующих земельных участках любых зданий или сооружений, являющихся объектами капитального строительства, за исключением тех объектов капитального строительства, для размещения которых может устанавливаться сервитут проезда или коммунальный сервитут со дня вступления в силу предлагаемых изменений признаются принадлежащими указанным лицам на праве ограниченного владения земельным участком. Однако разработчики законопроекта не учли, что ранее возникшее право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения может быть надлежаще оформлено, более того зарегистрировано в установленном порядке. По замыслу разработчиков законопроекта и в этих случаях возникает новое право, которое, по сути, предполагает последующее оформление права на земельный участок, однако, насколько это обосновано и целесообразно, в особенности для граждан?

Таким образом, следствием реализации предлагаемых изменений является существенное изменение системы ограниченных вещных прав на земельные участки. Однако, не понятно, каким образом положения законопроекта будут применяться к существующим правам на земельные участки, каков механизм их возникновения и переоформления, будут ли учитываться положения действующего земельного, экологического и градостроительного законодательства.

Литература:

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147. Далее по тексту – ЗК РФ.
2. Собрание законодательства РФ. 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3482.
3. Проект Федерального закона N 47538-6 "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации", принят в первом чтении 27 апреля 2012 г. // Документ официально опубликован не был. См.: СПС "КонсультантПлюс: ВерсияПроф.